

交通裁決事件救濟與案例分析—以合法送達為例

曾淑英¹

摘 要

違反道路交通管理處罰條例之案件，本質上屬典型之公法爭議，101年9月6日起施行之行政爭訟新制，交通裁決事件採二審終結，依行政訴訟法之程序為之。目前交通裁決事件由地方法院行政訴訟庭為第一審法院，因此，行政訴訟庭法官見解影響警察舉發違規及裁決機關裁罰，警察機關舉發程序與裁罰機關裁罰，若與行政訴訟庭法官見解不同，則裁罰處分有可能被撤銷。因此，舉發機關對於違規證據之蒐集、事實認定、製單舉發到申訴說明，必須更審慎為之。行政法院因行政處分違法而撤銷原處分之「違法」認定，其含義甚廣。本文以違反行政程序法送達為例，介紹交通裁決事件行政救濟，再論述正當法律程序與程序基本權，繼而說明行政程序法送達之相關規定，最後以法務部函釋及地方法院行政訴訟判決案例，對爭點說明，藉供實務機關之參考。

關鍵字：交通裁決事件、違法、正當法律程序、合法送達

一、前言

違反道路交通管理處罰條例之案件，本質上屬典型之公法案件，但修法前之交通裁決之救濟案件，卻交由普通法院設置交通法庭負責審理，並依刑事訴訟法之程序處理。101年9月6日起正式施行之行政爭訟新制，交通裁決事件採二審終結，並依行政訴訟法之程序為之，由地方法院行政訴訟庭為第一審法院，高等行政法院為第二審法院，並準用簡易訴訟程序相關規定，高等行政法院為法律審，亦得為統一法律見解而移送最高行政法院裁判，交

行政爭訟新制實施後，舉發機關對於違規證據之蒐集、事實認定、製單舉發，必須更審慎為之。對裁罰機關而言，行政訴訟法採有償制，提起訴訟之受交通裁罰處分之人民雖需預先繳納裁判費，但經法庭審理後，需由敗訴一方之當事人負擔裁判費，以及裁判費以外之必要費用，故裁罰機關在為免敗訴而增加機關預算，必須謹慎裁罰。因此，為免遭到敗訴之不利益，不再可能於違規事實認定及法律適用在行政調查未臻明確情形下，僅以舉發機關

目前交通裁決事件由地方法院行政訴訟庭為第一審法院，因此，行政訴訟庭法官見解影響警察舉發違規及裁決機關裁罰，警察機關舉發程序與裁罰機關裁罰，若與行政訴訟庭法官見解不同，則舉發與裁罰有可能被撤銷。行政法院因行政處分違法而撤銷原處分之「違法」，包含行政處分之作成不適用

¹ 中央警察大學交通學系教官。

法規或適用不當而言，所謂法規指行政機關應適用之一切有效的法律規範，包含實體法、程序法、有拘束力之解釋、判例及一般行政法原理原則等，認定事實正確但適用法規錯誤或認定事實關係違背經驗法則，均屬違法之範圍。因「違法」其含義甚廣，本文以違反行政程序法送達為例，先介紹交通裁決事件救濟制度，再論述正當法律程序與程序基本權，繼而說明行政程序法送達之相關規定，最後以地方法院行政訴訟判決案例，對爭點說明，藉供實務機關之參考。

二、交通裁決事件行政救濟

2.1 修法沿革

我國係採取大陸法系國家之司法二元制度²，在普通法院之外，另設行政法院審理有關公法爭議事件。雖然我國是採訴訟二元制度，惟立法者並非將所有不服行政處分之違法或不當事件，皆經由訴願程序，進而交由行政法院審理，換言之，性質上雖屬公法爭議，因法律有特別規定者，仍可歸其他法院審判。而訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，依相關大法官解釋³，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。

於五十八年起沿用之交通秩序罰救濟制度，係屬司法裁判二元制之例外，依修正前之道路交通管理處罰條例第八十七條規定：交通違規之受處罰人，如不服第八條主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起二十日內，向管轄地方法院聲明異議。法院受理前項異議，以裁定為之。不服前項裁定，受處分人或原處分機關得為抗告。但對抗告之裁定不得再抗告。而普通法院交通法庭在訴訟程序上，依處罰條例第八十九條前段之規定：「法院受理有關交通事件，準用刑事訴訟法之規定」。

為使公法爭議事件能回歸適用行政訴訟程序審判，司法院及行政院於 99 年 9 月起，分別將行政訴訟法相關修正案及道路交通管理處罰條例修正案送請立法院審議，經多次朝野黨團協商，終於在 100 年 11 月 1 日及 4 日分別三讀通過行政訴訟法、行政訴訟法施行法、智慧財產案件審理法、智慧財產法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及道路交通管理處罰條例等 7 項法律修正案，並於 101 年 6 月 27 日修正訴願法第 90 條⁴，均於 101 年 9 月 6 日施行。

² 依釋字第 466 號解釋文：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。」

³ 詳釋字第 466 號解釋

⁴ 修正前訴願法第 90 條：「訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內向高等行政法院提起行政訴訟」，修正後之第 90 條：「訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內向行政法院提起行政訴訟」。

2.2 行政訴訟改採三級二審

現行行政訴訟法自 87 年大幅度修正後，自民國 89 年 7 月 1 日起，由一級一審改採二級二審制，設立臺北、臺中、高雄三所高等行政法院及改制原行政法院為最高行政法院。因行政訴訟允許提起之訴訟類型較以往多元，且改為二級二審後，使裁判更豐富，惟掌理行政訴訟第一審之法院全國僅有三所，民眾訴訟並不便利，為改善此一現象，司法院於 100 年 11 月將行政訴訟改為三級二審制，分述如下：為便利民眾訴訟，就近使用法院，行政訴訟改採三級二審制，在現有的高等行政法院及最高行政法院外，於地方法院設置行政訴訟庭，辦理行政訴訟之地方法院行政訴訟庭，亦為行政訴訟法所稱之行政法院（行政訴訟法第 3-1 條）。地方法院行政訴訟庭審理簡易程序事件之第一審、交通裁決事件之第一審、保全證據、保全程序及行政訴訟強制執行等事件。高等行政法院審理通常程序事件之第一審、簡易程序與交通裁決之上訴及抗告等事件。最高行政法院除審理通常程序之上訴及抗告事件外，於有統一法律見解必要時，亦受理由高等行政法院裁定移送之簡易程序及交通裁決之上訴或抗告事件。

2.3 交通裁決事件救濟簡介

（一）交通裁決事件之範圍

依行政訴訟法第二三七條之一第一項規定：本法所稱交通裁決事件如下：「一、不服道路交通管理處罰條例第八條及第三十七條第五項之裁決，而提起之撤銷訴訟、確認訴訟。二、合併請求返還與前款裁決相關之已繳納罰鍰或已繳送之駕駛執照、計程車駕駛人執業登記證、汽車牌照。」而依道路交通處罰條例第八條規定，指同條例第十二條至第八十四條之事件，已涵蓋條例中所有之罰則。換言之，依處罰條例第八條，將交通秩序罰之處罰主體區分為二，即公路主管機關及警察機關。將違反處罰條例第十二條至第六十八條規定之交通秩序罰，劃歸公路主管機關處罰；第六十九條至八十四條規定

至於同條例第三十七條乃規定營業小汽車不具備取得執照之消極資格，不得予以執照登記，或已取得執照在執業中有犯罪行為者，吊扣駕駛執照或廢止執照登記。同條第五項規定：上述情形及前條之違規事項（即三十六條有關小客車無照駕駛、或未辦理異動登記等事項之處置）由警察機關處罰，不適用第八條第一項第一款。

（二）審理得不經言詞辯論，創設「重新審查」制度

交通裁決事件採二審終結，由地方法院行政訴訟庭為第一審法院，高等行政法院為第二審法院，並準用簡易訴訟程序相關規定，高等行政法院為法律審，亦得為統一見解之故而移送最高行政法院裁判。交通裁決事件，如事證已臻明確，其裁判得不經言詞辯論為之。再者，本次修法創設「重新審查」制度，被告機關於收受起訴狀繕本後，應重新審查，如審查結果任原裁決違法或不當，即應自行撤銷或變更原裁決並陳報法院。如不依原告請求處置者，

須附具重新審查紀錄及原處分卷，提出答辯狀於法院。被告機關已完全依原告請求處置者，視為原告撤回起訴，法院應依職權退還裁判費。

為使地方法院行政訴訟庭於審理交通裁決事件，命被告機關重新審查時，能有統一之審查標準，司法院研擬完成「重新審查紀錄表」，以利實務運作。

（三）交通裁決事件之特別規定

交通裁決事件之審理，原則上準用簡易訴訟程序之規定，諸如由法官一人獨任裁判，並得不經言詞辯論行之，均與簡易訴訟事件相同（行政訴訟法二二七條之九）。至於專對交通裁決事件所為特別規定，分述如下：

1. 交通裁決事件，得由原告（通常為受處分人）住所地、居所地、所在地或違規行為地之地方法院行政訴訟庭管轄（行政訴訟法二二七條之二）：行政訴訟法關於審判籍之規定，仿自民事訴訟法，並採「以原就被」為原則，但交通裁決事件，除適用「以原就被」之原則外，亦得由原告住所地、居所地、所在地或違規行為地之地方法院行政訴訟庭管轄，此為一百年修法所增加，基於便民之理由，而對「以被就原」原則稍予採納。
2. 提起交通裁決事件之訴訟，以原處分機關為被告，逕向管轄法院行政訴訟庭為之，縱屬撤銷訴訟亦無須經過訴願或其他先行程序（行政訴訟法第二二七條之三第一項）：前項撤銷訴訟應於裁決書送達後三十日不變期間提起（同條第二項）。因此類事件「質輕量多」⁵貴在迅速解決。
3. 地方法院行政訴訟庭收受前條起訴狀後，首須將起訴狀繕本送達被告機關（行政訴訟法第二二七條之四第一項）。被告機關收受繕本後，應於二十日內重新審查原裁決（處分）是否合法妥當，審查結果分別依下列各款辦理：
 - （1）原告提起撤銷之訴，被告認原裁決違法或不當者，應自行撤銷或變更原裁決。但不得為更不利益之處分⁶。
 - （2）原告提起確認之訴，被告認原裁決無效或違法者，應為確認。
 - （3）原告合併提起給付之訴，被告認原告請求有理由者，應即返還。
 - （4）被告重新審查後，不依原告之請求處置者，應檢具答辯狀，並將重新審查之紀錄及其他必要之關係文件，一併提出於管轄之地方法院行政訴訟庭（行政訴訟法第二二七條之四第一項第一款至第四款）⁷。

⁵參閱行政訴訟法修正二二七條之三之立法說明。

⁶此稱為禁止不利益變更原則。例如依訴願法第八十一條第一項明定訴願決定得變更原處分，但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。

⁷吳庚，行政爭訟法論，元照出版，105年修訂第8版，第305-306頁。

4. 裁判費部份，考量交通裁決事件相較於其他行政訴訟事件，其裁罰金額較低，因此，交通裁決事件之起訴裁判費，不適用行政訴訟法第九十八條之收費標準⁸。

三、正當法律程序與送達之規定

3.1 正當法律程序與程序基本權

依行政程序法第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」因此行政程序欲達成之目的有二：其一是程序目的，即遵守正當法律程序，包括公正、公開與民主之程序。其二是實體目的，即確保依法行政原則、保障人民權益、提高行政效能、增進人民對行政之信賴。實體目的之達成，有賴正當法律程序之實踐，兩者互為表裡。

憲法基本權利的實踐，都內涵著程序的內容，而有「程序保障」的需求與功能，進而要求公權力應有踐行正當法律程序，即公正、公開、參與等民主程序之義務。既然個別基本權利皆含有程序保障的需求與功能，吾人即得將性質相同之「程序保障」一般化為「程序基本權」，就如同平等權、人性尊嚴，其既內含於各項具體基本權利中，亦可外顯為憲法原則⁹。因此，公權力作為踐行正當法律程序，係追求程序正義，而行政程序法即以保障人民「程序基本權」為目的。

行政程序法中有關公正之程序規定，包括 1. 告知 2. 迴避 3. 禁止程序外之接觸，係公權力行使首應遵守的程序，藉使行政程序相對人，自始即有公正及信賴的感覺。而告知常以送達或公告為之，因此有必要對行政程序法送達之相關規定再為說明。

3.2 行政程序法之送達及法務部函釋

3.2.1 送達之作用

行政程序法第一〇〇條規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉（第一項）。一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（第二項）。」送達之目的另一方面在於以送達證書證明應受送達人得知被送達之文書存在，另一方面則是確保其有機會得知文書內容，故送達乃正當程序內容

⁸依行政訴訟法第二三七條之五規定：「交通裁決事件，按下列規定徵收裁判費：一、起訴，按件徵收新臺幣三百元。二、上訴，按件徵收新臺幣七百五十元。三、抗告，徵收新臺幣三百元。四、再審之訴，按起訴法院之審級，依第一款、第二款徵收裁判費；對於確定之裁定聲請再審者，徵收新臺幣三百元。五、本法第九十八條之五各款聲請，徵收新臺幣三百元」。

⁹李震山，行政法導論，三民書局，2014年9月修訂十版，250頁。

之一部分，並與法治國原則及憲法十六條對於人民訴願、訴訟權之保障有密切關係。合乎法定要件之送達即發生送達之效力，合法送達文書後，常伴隨期間起算之效果，例如訴願、起訴之期間，不論受送達人是否確實知悉文書內容並做出相應之行為，皆發生法律效果¹⁰。行政程序法所謂之送達，乃指以行政處分有關之文件，交付於當事人及其關係人，而使行政處分生效之事實行為，因此，送達在行政程序法上有其重要地位。

3.2.2 實施送達者

依行政程序法第六十七條規定，送達，除法規另有規定外，由行政機關依職權為之；文書由行政機關自行送達者，以承辦人員或辦理送達事務人員

送達雖應由行政機關依職權為之，但因員額編制有限，難以承受全部送達業務，為提高效率，達到迅速有效送達之目的，故行政程序法第六十八條規定，兼採行政機關自行送達或交由郵政機關送達。其交郵政機關送達者，以郵務人員為送達人。至於行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。由郵政機關送達者，以一般郵遞方式為之。但文書內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號。文書由行政機關自行送達者，以承辦人員或辦理送達事務人員為送達人；其交郵政機關送達者，以郵務人員為送達人。若交由郵政機關送達，準用依民事訴訟法施行法第三條訂定之郵政機關送達訴訟文書實施辦法。

3.2.3 送達之對象

未正確送達於相對人者，不發生送達之效力，因此，原則上應向行政行為之相對人或事件當事人為送達，例外時得在一定條件下，向法定代理人、代表人或管理人為送達。綜之，應受送達人包括：

1. 當事人

2. 當事人之法定代理人：

對於無行政程序之行為能力人為送達者，應向其法定代理人為之（第六十九條第一項）。法定代理人、代表人或管理人有二人以上者，送達得僅向其中之一人為之（第六十九條第三項）。無行政程序之行為能力人為行政程序之行為，未向行政機關陳明其法定代理人者，於補正前，行政機關得向該無行為能力人為送達（第六十九條第五項）。

3. 代表人或管理人：

對於機關、法人或非法人之團體為送達者，應向其代表人或管理人為之（第六十九條第二項）。代表人或管理人有二人以上者，送達得僅向其中之一人為之（第六十九條第三項）。對於在中華民國有事務所或營業所之外國法人或團體為送達者，應向其中華民國之代表人或管理人為之。（第七十條）

¹⁰吳庚，行政爭訟法論，元照出版，105年修訂第8版，第258頁。

4. 代理人：

行政程序之代理人受送達之權限未受限制者，送達應向該代理人為之。但行政機關認為必要時，得送達於當事人本人。（第七十一條）

5. 送達代收人：

當事人或代理人經指定送達代收人，向行政機關陳明者，應向該代收人為送達。郵寄方式向行政機關提出者，以交郵地無住居所、事務所及營業所者，行政機關得命其於一定期間內，指定送達代收人。如不於前項期間指定送達代收人並陳明者，行政機關得將應送達之文書，註明該當事人或代理人之住居所、事務所或營業所，交付郵政機關掛號發送，並以交付文書時，視為送達時（第八十三條）。送達代收人，經指定並向行政機關陳明後，若未特別聲明限制，則及於各級行政機關，但如經特別陳明者，自不在此限。

3.2.4 送達處所：

送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。但在行政機關辦公處所或他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。對於機關、法人、非法人之團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。但必要時亦得於會晤之處所或其住居所行之。應受送達人有就業處所者，亦得向該處所為送達（第七十二條）。

3.2.5 送達之方法：

1. 親自交由應受送達人

當文書可以送達時，例如應受送達人適在行政機關或該處所正屬當場（如警察攔檢未戴安全帽或闖紅燈者），警察人員得將應送達之文書，逕行交付應受送達人簽名收受；若交郵政機關送達者，由郵務人員親自交由應受送達人亦屬之。

2. 補充送達

於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。前項規定於前項人員與應受送達人在該行政程序上利害關係相反者，不適用之（第七十三條）。送達人得為補充送達之要件如下：（1 需應受送達人確實以送達處所作為生活重心地點 2. 送達人須未會見應受送達人，所謂未會見只須送達人受告知應受送達人現時不在該處所為已足，不須進屋尋找或求證）。3. 送達人於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人，但於應送達處所之外遇見應受送達人之同居人、受雇人時，縱使其願意受領，亦不得將應送達文書交由其收受¹¹。4. 應受送達人之同居人、受雇人或接收郵件人員與應受送達人在該行政程序上利害關係相反者，則不得由其代收，以免有弊。

¹¹吳庚，前揭書，118 頁。

行政程序法第六十八條第五項規定準用依民事訴訟法施行法第三條訂定之郵政機關送達訴訟文書實施辦法。依該辦法規定，郵務機構送達訴訟文書，以送達地設有郵務機構者為限。若送達地為不按址投遞區，得以通知單放置應受送達人所設路邊受信箱、郵務機構設置之公用受信箱或應受送達人指定之處所，通知於指定期間內前往最近之郵務機構領取，經通知二次而逾期不領取者，得註明緣由，退回原行政機關。郵務機構對於行政文書之送達，如於日間送達不獲會晤本人，亦無受領訴訟文書之同居人或受僱人者，應受送達人之處所如在限時投遞區內，得利用夜間送達。

民事訴訟法第一百三十七條第一項所稱有辨別事理能力，係指有普通常識而非未滿七歲之未成年人或精神病人而言；所稱同居人，係指共同生活居住在一處者而言；所稱受僱人係指被僱服日常勞務有繼續性質者而言。前項所指有辨別事理能力，以郵務機構送達人於送達時，就通常情形所得辨認者為限¹²。送達之訴訟文書由同居人或受僱人或接收郵件人員代收時，應於送達證書上註明姓名及其與應受送達人之關係。

現代都市，大樓住戶普遍存在，為符合目前生活之需求，實務認為應送達處所接收郵件之人員或大樓管理員亦可代收應送達之文書。故應送達大廈內住戶之文件，倘經大廈內管理員於送達證書上蓋大廈管理委員會圓戳章代收，並由該管理員以受僱人身分簽名或蓋其私章者，應認為已生送達之效力¹³。若交由郵務機關送達，而應受送達人為機關、學校、工廠、商場、事務所、營業所或其他公私團體之員工或同居人時，郵務人員得將文書付與上列送達處所內接收郵件人員，以為送達。此時，接收郵件人員視為應受送達人之同居人或受僱人。

合乎法定要件之補充送達同居人或受僱人等之受領權限乃基於法律而生，故送達人將應送達文書交由其收受時，即生送達之效力，不論同居人、受僱人或接收郵件人員是否將文書交付本人、應受送達人是否確實接獲彼等轉交文書、是否知悉、何時知悉文書內容，皆不影響送達之效力¹⁴。

3. 留置送達

依行政程序法第七十三條第三項規定，應受送達人或其同居人、受僱人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達，此稱之為留置送達。若應受送達人其同居人、受僱人或接收郵件人員無正當理由拒絕接受送達文書時，送達人應將文書留置於應送達處所，並於送達證書上記明拒絕受領事由，以為送達。留置送達之要件乃是將應送達文書留置於應送達處所，如有難達留置之情事者，例如應受送達人、其同居人、受僱人或接收郵件人員拒不開門或將留置之文件丟出屋外，即應改為下列之寄存送達。

4. 寄存送達

¹²郵務機構送達訴訟文書實施辦法第 11 條

¹³最高行政法院 91 年度裁字第 697 號裁定參照。

¹⁴最高法院 90 年度台抗字第 86 號。

依行政程序法第七十四條規定，送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。此稱為寄存送達。

寄存送達除須將應送達之文書寄存送達地之自治或警察機關外，並須製作送達通知書，記明寄存文書之處所，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，俾應受送達人知悉寄存之事實，前往領取，兩者缺一均不能謂為合法之送達。本條規定之適用，應以不能實施補充送達為前提，因此，送達人於應送達處所未遇見應受送達人時，應以補充送達之方式送達，不得直接以寄存方式送達。若送達人未先依補充送達之規定送達，即直接以寄存送達之方式為送達者，其送達即非合法¹⁵。

無論應受送達人於何時受領文書，寄存送達何時即發生效力？實務上一度採法務部見解¹⁶，於寄存之日即視為收受送達之日期，但因不足保障當事人權益，行政訴訟法修正第七十三條第三項規定，寄存送達，自寄存之日起經十日發生效力。最高法院認為，縱使於行政程序，亦有其適用。而民事訴訟法於92年修正第一三八條之規定，寄存送達應自寄存之日起，經十日發生效力，而非於寄存時生效。此乃因應應受送達人未必能及時領取文書而知悉其內容，為保障其權益而設之規定，至於行政程序法雖未如行政訴訟法及民事訴訟法之相關規定，但基於保障應受送達人權益之同一理由，解釋上應類推適用，而不能一如往昔，仍解為將文書寄存時，自生送達之效力¹⁷。

5. 公告送達

公告送達係以公告代替送達，依行政程序法七十五條規定，行政機關對於不特定人之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。此種情形通常發生於行政機關作成「一般處分」時為之。

6. 公示送達

所謂公示送達，係指行政機關於法定要件下，將應送達之文書以公告方式，使當事人或利害關係人藉此有得知文書內容，並於法定期間領取文書之機會，以為送達，此乃不得已之送達方式。又為符合正當程序之要求，縱使應送達之處所不明，除非法律另有規定，否則仍不得省略送達之程序。由於公示送達係以公告方式告知應受送達人機關對其為送達之事，並非實際將文書交付應受送達人，可認為係屬法律上擬制之送達，為保障當事人之權益，行政機關須符合法定要件始得為之。

(1) 依聲請公示送達

¹⁵最高法院83年度台抗字第3號裁定；92年度台抗字第號452裁定。

¹⁶參法務部印行，行政機關文書送達問答手冊，第15題。

¹⁷最高法院93年度台抗字第649號裁定。

依行政程序法七十八條規定，對於當事人之送達，有下列各款情形之一者，行政機關得依申請，准為公示送達：

- 一、應為送達之處所不明者。
- 二、於有治外法權人之住居所或事務所為送達而無效者。
- 三、於外國或境外為送達，不能依第八十六條之規定辦理或預知雖依該規定辦理而無效者

公示送達乃法律上擬制之送達，自應嚴格其要件。上開第1款所稱「應為送達之處所不明者」，係指應受送達人之住居所、營業所、事務所或其他應為送達之處所全部不明，不能以其他方法為送達者而言；如其中一項已明，或當事人之住居所並未遷移，僅因其出國考察，現居於何處不明，或因通緝在逃，暫時匿避何處不明，尚不得謂為應為送達處所不明。應受送達人之戶籍所在地僅係作為應受送達處所之參考，如逕向該戶籍地送達，但仍不知去向或以遷離，應再向戶政機關查明。至於行政文書招領逾期即應受送達人或其同居人、受雇人、接受郵件之人拒收文書，均非屬上開條文第1項各款所定公示送達原因，自不得為公示送達¹⁸。

至於以郵務送達於義務人之處所時，因故遭郵務機關以查無此人事由退回，亦應先查明是否尚有其他應受送達處所及是否可依其他送達方式（例如經查明應受送達人確實居住於該處所者，縱惡意表明無此人，亦得為寄存送達）送達，以釐清是否符合條文所稱「應為送達之處所不明」之情形而得為公示送達¹⁹。

（2）職權公示送達

行政機關依職權為公示送達之情行有二：

- 一. 有行政程序法七十八條第一項所列各款之情形而無人為公示送達之申請者，行政機關為避免行政程序遲延，認為有必要時，得依職權命為公示送達。
- 二. 當事人變更其送達之處所而不向行政機關陳明，致有行政程序法七十八條第一項之情形者，行政機關得依職權命為公示送達。

上開條文所指「當事人變更其送達之處所而不向行政機關陳明」者，係指於該行政程序之當事人變更送達處所者而言；若不同一行政程序（例如針對同一人所有之不同車輛所為之數個罰鍰通知）之同一人，送達處所有變更，則不屬之，從而不得依該項規定依職權為公示送達。

（3）公示送達之生效

依行政程序法八十一條規定，公示送達自前條公告之日起，其刊登政府公報或新聞紙者，自最後刊登之日起，經二十日發生效力；於依第七十八條第一項第三款為公示送達者，經六十日發生效力。但第七十九條之公示送達，自黏貼公告欄翌日起發生效力。

¹⁸法務部 95 年 01 月 18 日法律決字第 0950000799 號函

¹⁹法務部 95 年 05 月 22 日法律決字第 0950017364 號函

7. 囑託送達

(1) 外交囑託送達

依行政程序法八十六條規定：「於外國或境外為送達者，應囑託該國管轄機關或駐在該國之中華民國使領館或其他機構、團體為之。不能依前項規定為送達者，得將應送達之文書交郵政機關以雙掛號發送，以為送達，並將掛號回執附卷。」準此，於應送達處所為大陸地區之情形，行政機關得將應送達之文書交郵政機關以雙掛號發送，並將掛號回執附卷，即為完成送達；倘郵政機關送達結果係覆稱類如「查無此人」或「查無此地址」而無法完成送達，且應受送達人於行政機關並未陳明其他應送達處所，行政機關亦不知其他應送達處所(行政程序法第 72 條規定參照)者，此際應可認係符合行政程序法第 78 條第 1 項第 1 款所稱「應為送達之處所不明」之情形，從而機關即得依該條以下相關規定為公示送達，以完成送達²⁰。

依行政程序法八十七條規定，對於駐在外國之中華民國大使、公使、領事或其他駐外人員為送達者，應囑託外交部為之。

依行政程序法九十條規定，於有治外法權人之住居所或事務所為送達者，得囑託外交部為之。

(2) 軍隊囑託送達

依行政程序法八十八條規定，對於在軍隊或軍艦服役之軍人為送達者，應囑託該管軍事機關或長官為之。

(3) 監所囑託送達

依行政程序法八十九條規定，對於在監所人為送達者，應囑託該監所長官為之。

四、違反送達規定案例分析

4.1 原告駕車行經行人穿越道有行人通行，不暫停讓行人先行肇事致人死亡之違規事實明確之裁決，事實認定及送達程序皆有違誤。

判決事實及理由簡述：

1. 本件交通事故案件，有關涉犯刑事過失致死部份，經臺灣臺北地方法院檢察署以不起訴處分在案，被告依道路交通管理處罰條例第 44 條第 2 項及第 61 條第 1 項第 4 款規定裁決，裁處新台幣 1,500 元罰鍰，並吊銷駕駛執照（1 年內不得考領駕駛執照）。
2. **就程序部分：**「處理違反道路管理事件，有關文書送達之程序，依行政程序法之規定」，為違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 5 條所明定。因此，關於舉發通知單或裁決書之送達，非有不能依行政程

²⁰法務部 93 年 02 月 17 日法律字第 0930005316 號函

序法第 72 條第 1 項、第 73 條辦理之情形，不得遽依同法第 74 條第 1 項規定辦理寄存送達。次按行政程序法第 72 條第 1 項所謂「住居所」，該法並無定義性規定，然依民法第 20 條之規定，依一定之事實，足認以久住之意思，住於一定之區域者，始為設定其住所於該地，亦即除主觀上有久住一定區域之意思外，尚須客觀上有住於一定區域之事實，該一定之區域始為住所，並不以登記為要件。又戶籍法僅為戶籍登記之行政管理規定，戶籍地址不過係依戶籍法所為登記之事項，並非為認定住所為唯一標準，不得以戶籍登記之處所，一律解為當然之住所。是倘其送達之處所，雖為應受送達人之戶籍地址，然應受送達人並未實際居住，縱令其戶籍登記尚未遷移至實際居住處所，該戶籍地址即非應為送達之處所，自不得於該戶籍地址為寄存送達。本件舉發通知書及裁決書均係以原告戶籍地為送達處所並辦理寄存送達等情，即難認已為合法送達。（台灣台北地方法院行政訴訟 102 年度交更字第 2 號）

4.2 舉發單既未合法送達原告，其舉發尚未生效，被告逕依尚未對外生效之舉發通知單而為裁罰，其裁罰程序難認適法。

判決事實及理由簡述：

1. 按道交處罰條例第 8 條第 2 項規定：「前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。」... 準此以觀，舉發通知單應合法通知被通知人，致被通知人得在受裁處前得陳述意見等權利。又違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第 5 條規定：「處理違反道路管理事件，有關文書送達之程序，依行政程序法之規定」。而「舉發違反道路管理事件通知單」為行政處分（最高行政法院 93 年度裁字第 551 號裁定要旨參照），則交通違規行為之舉發在性質上復屬公法上有相對人之書面意思通知，故自應適用行政程序送達之規定，並依前開最高行政法院判決之見解及行政程序法第 110 條第 1 項之規定，以書面之舉發通知單依行政程序法之規定送達於被通知人時，始發生舉發之效力。而裁決機關於得逕行裁決之規定，當以受處分人業經合法收受舉發通知單後，無正當理由未依舉發通知單上所载應到案日期為罰鍰之繳納或到案聽候裁決時，始能適用；換言之，如受處分人未能合法收受舉發通知單之送達，即難認裁決機關得對受處分人逕行裁決。（台灣台北地方法院行政訴訟 105 年度交字第 23 號）

4.3 行政機關辦理公示送達程序，需符合行政程序法第 78 條第 1 項規定三種情形之一始得辦理，否則難謂其公示送達程序為合法。

判決事實及理由簡述：

1. 按「對於機關、法人或非法人之團體為送達者，應向其代表人或管理人為

之。」、「對於機關、法人、非法人團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。」行政程序法第 69 條第 2 項、第 72 條第 2 項前段分別定有明文。準此，對於法人送達，應向法人之代表人為之，原則上應以該法人之事務所或營業所為送達處所，此係因機關、法人、非法人團體之事務所、營業所為其日常活動所在，通常亦為代表人、管理人執行職務之處所，以該處所送達自屬兩便。

2. 本件催繳通知單及舉發單均係以掛號寄臺北市南港區園區街 3 號 14 樓，並交寄郵局辦理寄存送達，且舉發單 12 亦係以掛號寄臺北市南港區園區街 3 號 14 樓，因無人簽收遭退回後，檢附送達證書再寄寄郵局辦理寄存送達，惟仍無人領取再遭郵局退回後，辦理公示送達，刊登於臺北市政府公報 103 年 251 期公報。
3. 舉發機關係以原告車籍地臺北市南港區園區街 3 號 14 樓為送達，然原告於 98 年 11 月 5 日營業所已變更至雲林縣○○鎮○○路 00 號，有公司基本資料查詢及公司變更登記資料附卷可參，且原告之代表人住所係在新北市○○區○○路 000 號之 1，然舉發機關卻未依前揭行政程序法規定送達原告營業所或對原告代表人為之，且原告既經向主管機關辦理遷址變更登記，自無前開行政程序法第 78 條第 1 項第 1 款所謂應為送達處所不明而應辦理公示送達之餘地則，則本件舉發單 1-12 之並未合法送達原告。是本件舉發單既未合法送達原告，其舉發尚未生效，被告逕依尚未對外生效之舉發通知單而為裁罰，撥諸前揭說明，其裁罰程序難認適法。（台灣台北地方法院行政訴訟 105 年度交字第 185 號）

4.4 送達不能依補充送達或留置送達為之者，始得將文書寄存於郵局，否則於法仍屬不合。

判決事實及理由簡述：

1. 「送達，於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」、「應受送達人或其同居人、受雇人、接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所，以為送達」、「送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關...。前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。」
2. 被告所提出補繳通知書之「高速公路委託遠通電收公司辦理電子收費業務」送達證書影本共 6 紙，其送達方法均係勾選「未獲會晤本人亦無受領文書之同居人、受雇人或應受送達處所之接收郵件人員，已將該送達文書寄存於三峽郵局」。
3. 然原告之應送達處所，係有接收郵件之人員者，而如附表所示之通知書並未交予該社區之管理中心予以轉交原告一節，亦有該社區總幹事出具之證明書 1 紙足憑，而被告就此亦未爭執，是前開送達證書所示之「未獲會晤

本人亦無受領文書之同居人、受雇人或應受送達處所之接收郵件人員」一節，即難認與事實相符；況且，縱使該社區管理中心之接收郵件人員無正當理由拒絕收領文書，揆諸前開規定，亦應「將文書留置於應送達處所，以為送達」，而非可逕以寄存於郵局之方式為之，否則於法仍屬不合。補繳通知書既未合法送達原告，自不生「主管機關應書面通知補繳，逾期再不繳納」之情事，故應不構成道路交通管理處罰條例第 27 條第 1 項之違規事實。（台灣新北地方法院行政訴訟 105 年度交字第 217 號）

4.5 補繳通知書既未合法送達原告，自不生「主管機關應書面通知補繳，逾期再不繳納」之情事，不構成道路交通管理處罰條例第 27 條第 1 項之違規事實。

判決事實及理由簡述：

- 1、被告所提補繳通知書之「高速公路委託遠通電收公司辦理電子收費業務」送達證書影本 2 紙以觀，其送達地點均為「新北市○區○里○街 00 巷 00 弄 00 號 13 樓」，其送達情形係勾選「未獲會晤本人，已將該送達文書交與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員」。
- 2、惟原告之戶籍自 103 年 4 月 21 日起即由「新北市○區○里○街 00 巷 00 弄 00 號 13 樓」遷入「新北市○區○里○路 0 號 5 樓」，而被告就之亦未能提出符合上開規定而合法送達之事證或證據調查方法，是本件補繳通知書即難謂已合法送達原告。（台灣新北地方法院行政訴訟 105 年度交字第 356 號）

4.6 違反道路交管理事件，倘遇有拒絕收受舉發通知單之違規行為人，交通勤務警察須踐行「告知」與「記明」二項程序，始得視為行為人已收受舉發通知單。

判決事實及理由簡述：

- 1、按道路交管理事件統一裁罰基準及處理細則第 44 條第 1 項前段，該條項逕行裁決之規定，當以受處分人業經合法收受舉發通知單後，無正當理由未依該舉發通知單上所載應到案日期為罰鍰之繳納或到案聽候裁決時，始能適用；換言之，如受處分人未能合法收受舉發通知單之送達，即難認處罰機關得對受處分人逕行裁決。據上，足知舉發通知單之送達就受通知人，具有辦理「陳述意見」、「違規歸責」及「依基準表裁處」權利之期限，故舉發通知單之合法送達完成即係裁決之合法要件。
- 2、處理細則第 11 條第 1 項第 1 款則規定：「行為人有道路交管理處罰條例之情形者，應填製舉發通知單，並於被通知人欄予以勾記...。被查獲之駕駛人或行為人為受處分人時，應於填記通知單後將通知聯交付該駕駛人或行為人簽名或蓋章收受之；拒絕簽章者，仍應將通知聯交付該駕駛人或行為人收受，並記明其事由及交付之時間；拒絕收受者，應告知其應到案時

間及處所，並記明事由與告知事項，視為已收受。」

準此，舉發機關自應遵循前揭規定踐行填製舉發通知單並交付違規行為人收受，始屬完成合法之舉發程序。

3. 按違反道路交通管理事件，於違規行為人當場拒絕簽收舉發通知單時，依處理細則第 11 條第 1 項第 1 款規定，係區分違規行為人「拒絕簽名」及「拒絕收受」二種行為態樣而為不同之處理規定：前者應由交通勤務警察將舉發通知單之通知聯交付違規行為人收受，並記明其事由及交付之時間；後者則除應由交通勤務警察告知違規行為人應到案時間及處所外，並應記明事由與告知事項，始得視為已收受。揆諸上開規定，不論違規行為人係「拒絕簽名」抑或「拒絕收受」者，皆以交通勤務警察於舉發通知單內記明事由及相關事項，作為處理違規行為人「拒絕簽名」抑或「拒絕收受」時應予踐行之程序要件，而該擬制送達之規定，既涉及人民權益之保障與確定應到案日期之合法性、妥適性，自應從嚴而將「記明事由及告知事項」認定為踐行舉發程序之必要之合法要件，不容以其他證據資料取而代之，亦即倘遇有拒絕收受舉發通知單之違規行為人，交通勤務警察須踐行「告知」與「記明」二項程序，始得視為行為人已收受舉發通知單。
4. 本件舉發警員填製系爭舉發通知單，僅記載「拒簽拒收」、「已告知違規人相關權義」，而非記明已告知「應到案時間及處所」之事實，至為明確，是系爭舉發通知單核屬未合法送達原告。（台灣新北地方法院行政訴訟 105 年度交字第 366 號）

4.7 舉發通知單記載之內容，舉發員警僅在收受通知聯者簽章欄內，記載「拒簽拒收」等字樣，並未見舉發員警記明告知原告應到案日期、處所文字之加註，不生視為已合法收受舉發通知單之效力。

判決事實及理由簡述：

1. 「記明事由與告知事項」是否為擬制送達之必要合法要件？處理細則規定交通勤務警察除應告知應到案時間及處所外，並應記明事由及告知事項，始得視為違規行為人已收受舉發通知單，此不僅有利於公路主管機關審查上之參考及行政效能之提升，並可督促交通勤務警察向拒絕簽收之違規行為人履行告知義務之要求。
2. 該擬制送達之規定，既涉及人民權益之保障與處理細則第 15 條所規定之確定應到案日期之合法性、妥適性，自更應加嚴格將「記明事由及告知事項」，認定為踐行舉發程序之必要之合法要件，不容以其他證據資料取而代之，亦即倘遇有拒絕收受舉發通知單之違規行為人，交通勤務警察須踐行「告知」與「記明」二項程序，始得視為其已收受舉發通知單。
3. 本件原告縱有闖紅燈違規事實之舉發，舉發員警非但未在該闖紅燈之舉發通知單內註記拒絕簽收之事由及告知事項，抑且於其完成該闖紅燈舉發通知單後亦未實際告知應到案日期、處所甚明，顯與處理細則第 11 條第 1 項第 1 款之規定未合，自不生視為已合法收受舉發通知單之效力。（台灣

五、結論

警察主要任務不外乎「治安」與「交通」，交通法學本應在行政法學中佔有重要地位，惟因交通問題長期以來未受到應有的重視，復因修法前救濟途徑屬於司法二元制度之例外，以致無法在司法審查及行政法領域受到應有重視。交通爭議事件回歸行政爭訟制度後，行政法院必能以更積極、審慎態度審理相關爭訟案件，若有相關事實及法律見解產生爭議，而認有確保裁判見解統一之必要時，亦可移送最高行政法院作出統一見解，司法實務界必然有更多的判決、評釋可供研究，進而促進交通法學之發達。

交通事件救濟回歸行政訴訟並採行徵收裁判費後，依行政訴訟法之規定，由敗訴之當事人負擔裁判費及其他進行訴訟之必要費用。處罰機關為免遭受敗訴之不利益，勢必在證據採擇上更趨嚴謹而謹慎裁罰，而舉發機關也不能為求績效而濫行舉發。此外，警察在交通執法時，對於執法相關法規例如行政程序法、行政罰法、警察職權行使法、道路交通管理處罰條例及其之相關法規命令及行政規則等，必須熟稔法令及確實遵守，尤其隨著人民權利意識之抬頭，正當法律程序之遵守更顯重要，以避免在舉發程序上產生瑕疵。

參考文獻

吳庚，行政爭訟法論，元照出版，2016 年修訂第八版。

李震山，行政法導論，三民書局，2014 年 9 月修訂十版。

司法院網站 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>